

TESIS

**KEWENANGAN PEMBATALAN PRODUK HUKUM
DAERAH OLEH PEMERINTAH DITINJAU DARI PERSPEKTIF
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA RI.TAHUN 1945**



**QUIDO BENYAMIN NGAJI
NOMOR Mhs.: 145202291**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2015**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MEGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : QUIDO BENYAMIN NGAJI
Nomor Mahasiswa : 145202291/PS/ MIH
Kosentrasi : Hukum Ketatanegaraan
Judul Proposal Tesis : **KEWENANGAN PEMBATALAN PRODUK
HUKUM DAERAH OLEH PEMERINTAH
DITINJAU DARI PERSPEKTIF UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA RI. TAHUN 1945**

Nama Pembimbing

Tanggal

Tanda Tangan

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H.,M.Hum

27/12-2015

Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H.,LLM.

17/12-2015


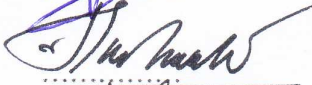
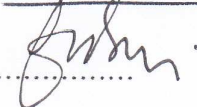


UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MEGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN UJIAN TESIS

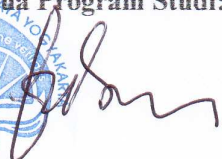
Nama : QUIDO BENYAMIN NGAJI
Nomor Mahasiswa : 145202291/PS/ MIH
Kosentrasi : Hukum Ketatanegaraan
Judul Proposal Tesis : **KEWENANGAN PEMBATALAN PRODUK
HUKUM DAERAH OLEH PEMERINTAH
DITINJAU DARI PERSPEKTIF UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA RI. TAHUN 1945**

Telah diuji dan dinyatakan lulus dihadapan dewan penguji pada tanggal 20 Januari tahun 2016

| Dewan Penguji | Nama | Tanda Tangan |
|---------------|-----------------------------------|---|
| 1. Ketua | Dr. W. Riawan Tjandra, S.H.,M.Hum |  |
| 2. Sekretaris | Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H.,LLM. |  |
| 3. Anggota | Dr. E. Sundari, S.H.,M.Hum |  |

Ketua Program Studi:




Dr. E. Sundari, S.H.,M.Hum.
PASCASARJANA

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawa ini:

Nama : Quido Benyamin Ngaji

No. Mhs : 14202291

Kosentrasi : Hukum Ketatanegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa;

Tesis dengan judul "Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan hasil plagiasi. Tesis ini belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Magister Hukum), baik di Universitas Atma Jaya Yogyakarta maupun di perguruan tinggi lainnya.

Tesis ini merupakan gagasan, rumusan dan penelitian dari penulis sendiri. Semua informasi yang ada dalam tesis ini dikutip dari karya ilmiah lain yang telah diberikan penghargaan. Kutipan yang dikutip oleh penulis dengan menyebutkan secara lengkap identitas pengarang, dan bukunya yang telah sesuai dengan standar penulisan yang baik dan benar. Jika dikemudian hari terbukti bahwa tesis ini merupakan hasil plagiasi dari hasil karya orang lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademis dan atau sanksi hukum berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 17 Desember 2015

Yang menyatakan

Quido Benyamin Ngaji

Abstrak

Penelitian dengan judul “Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, penelitian ini titik beratnya pada kewenangan pembatalan produk hukum daerah dalam rangka pengawasan dan pembinaan Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah ditinjau dari perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Fokus utama pada penelitian ini yaitu mengkaji konsistensi kewenangan pembatalan terhadap produk hukum daerah yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai hubungan kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Tujuan penelitian ini, ingin mengetahui kewenangan pembatalan (*vernietiging*) produk hukum daerah dalam konteks pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah dalam Negara kesatuan serta mengharmonisasikan kewenangan pengawasan produk hukum daerah dalam rangka pengendalian norma hukum yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI. Tahun 1945 oleh Mahkamah Agung. Metode penelitian ini yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Analisis dalam penelitian ini yaitu analisis deskriptif dan kualitatif.

Hasil penelitian ini menyimpulkan: *pertama*, dalam konteks Negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum, maka Pemerintah Pusat dapat mengawasi produk-produk hukum daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI. Tahun 1945; *Kedua*. Pemerintah Pusat (*executive*) berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI. Tahun 1945 seharusnya tidak dapat membatalkan produk hukum daerah dalam rangka mengendalikan norma hukum (pengawasan represif/*exevutive review*). Ditinjau dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) lembaga eksekutif tidak memiliki konsep kewenangan untuk mengendalikan norma hukum yang berujung pada pembatalan (*virnietiging*); *ketiga*, Pemerintah (eksekutif) dapat mengawasi produk hukum daerah berdasarkan konsep desentralisasi dalam prinsip Negara kesatuan melalui pengawasan preventif dan pengawasan melalui mekanisme *executive preview*.

Kata kunci: Kewenangan pembatalan produk hukum daerah, pengawasan dalam konteks Negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum.

Abstract

Research entitled “The Authority of Local Law Product Cancellation Done by The Government Seen from Indonesian Republic Constitutions Year 1945” emphasizes on the authority of local law product cancelation in order for monitoring and development of Central towards Local Government seen from Indonesian Republic Constitutions Year 1945 as the monitoring authority relationship of Central Government towards the local based on the Indonesian Republic Constitutions Year 1945. The objective of this research is to find out cancellation authority (*vernietiging*) of local law product in the context of development and monitoring done by Government in unitary state and harmonizes monitoring authority of local law products in order to control legal norms based on Republic Constitution Year 1945 by the Supreme Court. The research method utilized is normative law research with statute approach. The analysis of this research is descriptive and qualitative analysis.

The research result concludes: first, in the context of unitary state based on law, Central Government can monitor local law products as long as it is not against Republic Indonesia Constitution Year 1945; Second, Central Government (executive) based on Indonesian Republic Constitution Year 1945 is not able to cancel local law product to control law norms (repressive monitoring/executive review). Seen from the separation of power, executive institution does not have authority concept to control law norms which ends on cancellation (*virnietiging*); second, the Government (executive) can monitor local law products based on decentralization in the principle of unitary state through preventive monitoring and monitoring through executive preview mechanism.

Keywords: Local law product cancellation authority, monitoring in the context of unitary state based on the law.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis haturkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas Rahmat dan kuasanya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” , dengan baik. Penulis tesis ini dimaksudkan untuk melengkapi syarat guna memperoleh gelar Magister Humaniora pada program studi Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa, tesis ini, dapat diselesaikan karena berkat bantuan dari berbagai pihak yang dengan caranya sendiri-sendiri serta meluangkan waktu dan pikirannya untuk membantu penulis. Bantuan dari berbagai pihak sangat berarti dalam merampungkan tesis ini. Penulis menyampaikan limpah terima kasih kepada:

1. Bunda Perawan Maria, yang senang tiasa mendengarkan doa-doa serta mengabulkannya, sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik;
2. Pimpinan Universitas Atma Jaya Yogyakarta; Bapak Dr. G Sri Nurhartanto, S.H. LL.M., selaku Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Bapak Drs. Parnama Putranto, MBA., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Ibu Dr. Elisabeth Sundari, S.H., M.Hum., selaku ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
3. Bapak Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing 1, yang penuh dengan kerendahan hati, sabar dan tabah dalam membimbing, mengarahkan serta memotivasi penulis selama bimbingan sampai pada perampungan tesis ini;
4. Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M., selaku pembimbing II, yang selalu sabar, tabah dan penuh kerendahan hati dalam membimbing serta mengoreksi tesis ini;

5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku nara sumber, yang selalu meluangkan waktunya dan kesempatan untuk diwawancarai serta memberikan masukan yang sangat berarti berkaitan dengan penulisan tesis ini;
 6. Ibu Sri Indrawati, S.H. M.Si., Kepala Sub Bidang Kebijakan dan Penyerasian Direktur Jenderal Produk Hukum Daerah Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, selaku nara sumber yang sudah meluangkan waktu dan kesempatan kepada penulis untuk diwawancarai serta bersedia memberikan data yang dibutuhkan dalam penulisan tesis ini;
 7. Bapak H. Abdulhari, S.H, Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, sebagai nara sumber yang telah meluangkan waktu dan bersedia diwawancarai serta memberikan data kepada penulis guna melengkapi data dalam penulisan tesis ini;
 8. Ayah, Ibu, istri tercinta serta saudara-saudara semua yang selalu dukungan serta memotivasi penulis sehingga penulisan tesis ini diselesaikan dengan baik;
 9. Bupati dan wakil Bupati Nagekeo dan segenap jajarannya, yang sudah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan stars 2;
 10. Pengelola perpustakaan Univ. Atma Jaya Yogyakarta, yang sudah memberikan pelayanan kepada penulis, sehingga tesis ini bisa dirampungkan;
 11. Rekan-rekan Mahasiswa angkatan Januari 2015 program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Univ. Atma Jaya Yogyakarta, yang sudah meluangkan waktu dan pikiran serta memberikan motivasi kepada penulis selama perampungan tesis ini.
- Akhirnya penulis menyadari bahwa, tesis ini masih jauh dari sempurna dan harapan, maka penulis sangat mengharapkan dan menantikan masukan serta kritikan demi penyempurnaan tesis ini, Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi siapapun yang membacanya.

Penulis,

Quido Benyamin Ngaji

DAFTAR ISI

| | |
|--|----|
| BAB 1 PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 9 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 10 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 10 |
| E. Keaslian Penelitian..... | 11 |
| F. Sistematika Penelitian..... | 15 |
| BAB. II TINJAUAN PUSTAKA..... | 17 |
| A. Tinjauan Kewenangan Pengawasan..... | 17 |
| 1. Kewenangan Pengawasan Produk Hukum Daerah oleh Mahkamah Agung (Judicial Review)..... | 17 |
| 2. Tinjauan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah..... | 23 |
| B. Tinjauan Kewenangan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintahan Daerah..... | 32 |
| 1. Pengawasan Preventif..... | 36 |
| 2. Pengawasan Represif..... | 38 |
| 3. Pengawasan Umum..... | 39 |
| C. Landasan Teori..... | 39 |
| 1. Teori Negara Hukum..... | 40 |
| 2. Teori Pengawasan..... | 43 |
| 3. Teori Desentralisasi..... | 45 |

| | |
|---|-----------|
| D. Batasan Konsep..... | 47 |
| BAB III METODE PENELITIAN..... | 50 |
| A. Jenis Penelitian..... | 50 |
| B. Pendekatan Penelitian..... | 51 |
| C. Sumber Data..... | 52 |
| D. Metode Pengumpulan Data..... | 55 |
| E. Analisis Data..... | 56 |
| F. Proses Berpikir..... | 59 |
| BAB. IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... | 61 |
| A. Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah..... | 61 |
| 1. Pembatalan Produk Hukum Daerah dalam Negara Hukum..... | 61 |
| 2. Pembatalan Produk Hukum Daerah melalui Mekanisme Executive Preview..... | 70 |
| 3. Pembatalan Produk Hukum Daerah melalui Mekanisme Executive Review..... | 84 |
| 4. Pengawasan Represif dalam Konteks Kontrol Normatif Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan..... | 95 |
| 5. Pembatalan Produk Hukum Daerah Melalui Pengawasan Preventif..... | 102 |
| B. Kendala-Kendala Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah..... | 108 |
| 1. Kendala Kontitusional dalam Pelaksanaan Pembatalan Produk Hukum Daerah..... | 108 |
| 2. Kendala Yuridis dalam Pembatalan Produk Hukum Daerah..... | 113 |

| | |
|--|-----|
| 3. Kendala Teknis Pelaksanaan dalam Pengawasan Preventif dan Pengawasan Melalui mekanisme Executive Preview..... | 117 |
| 4. Akibat Hukum terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah | 123 |
| C. Upaya-Upaya Mengatasi Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah Oleh Pemerintah..... | 127 |
| 1. Upaya Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan melalui Mekanisme Executive Review..... | 127 |
| 2. Upaya Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan secara Preventif..... | 130 |
| 3. Upaya Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan secara Represif..... | 134 |
| BAB. V. PENUTUP..... | 138 |
| A. Kesimpulan..... | 138 |
| 1. Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah..... | 137 |
| 2. Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan Produk Hukum Daerah oleh Pemerintah..... | 140 |
| 3. Upaya untuk mengatasi Kendala-kendala Pelaksanaan Kewenangan Pembatalan produk Hukum oleh Pemerintah..... | 143 |
| B. Saran..... | 145 |

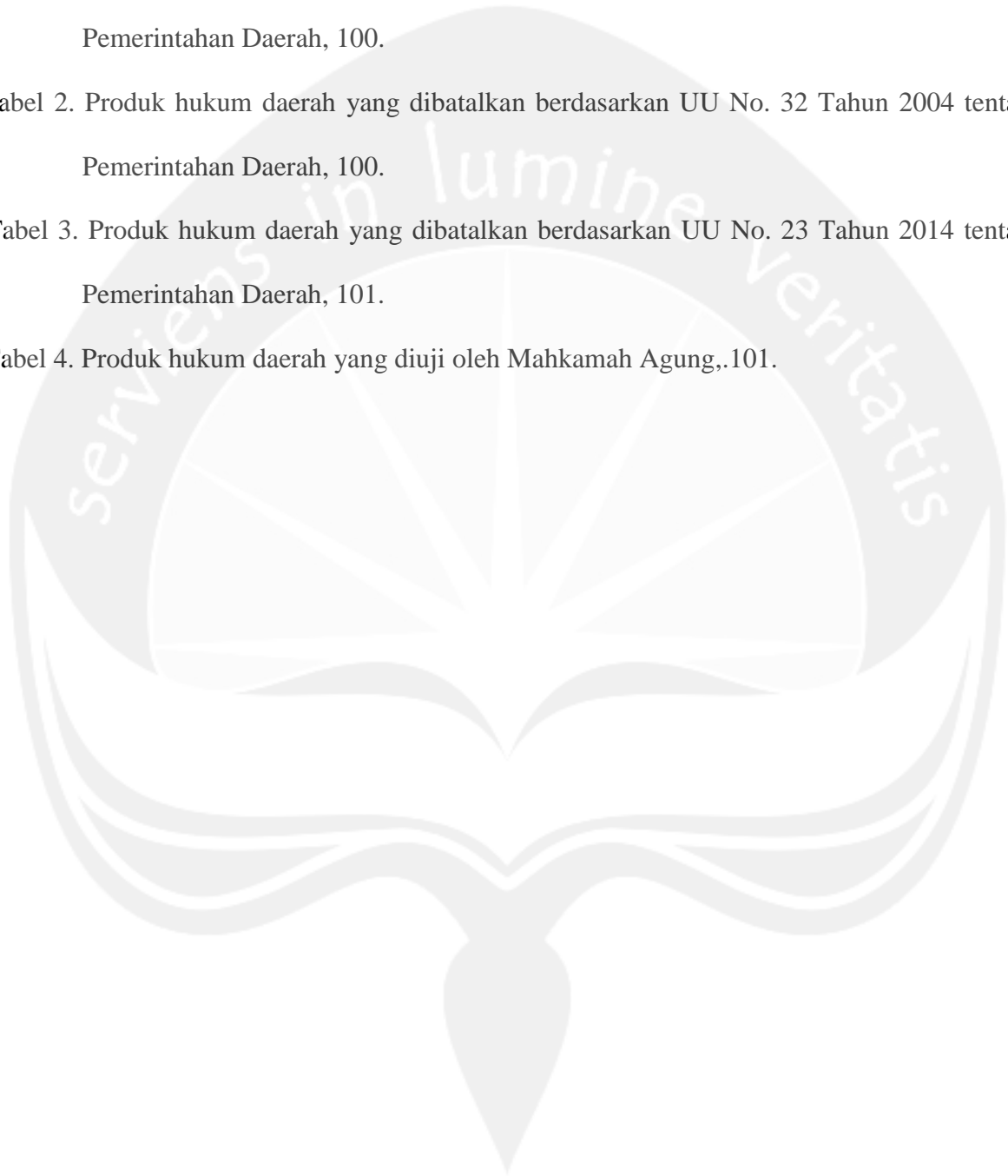
DAFTAR TABEL

Tabel 1. Produk hukum daerah yang dibatalkan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, 100.

Tabel 2. Produk hukum daerah yang dibatalkan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 100.

Tabel 3. Produk hukum daerah yang dibatalkan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 101.

Tabel 4. Produk hukum daerah yang diuji oleh Mahkamah Agung, 101.



DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Evaluasi Raperda provinsi menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, 82.

Bagan 2. Evaluasi Raperda kab/kota menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, 83.

Bagan 3. Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 93.

Bagan 4. Pembatalan Peraturan Daerah kab/kota menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 94.

